



Universiteit Utrecht



Advies over een

Raamwerk voor Impactmeting voor Circulair Inkopen

Dr. Walter J.V. Vermeulen

Ir. Sjors Witjes

Denise Reike MSc

5 september 2014



In opdracht van:
Economic Board Utrecht (EBU)



In samenwerking met:
Utrecht Sustainability Institute (USI)

Utrecht University
Faculty of Geosciences
Copernicus Institute of Sustainable Development
Business, Innovation & Corporate Sustainability Strategies (BISS) group
Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht

Advies over een Raamwerk voor Impactmeting voor Circulair Inkopen

Dr. Walter J.V. Vermeulen

Ir. Sjors Witjes

Denise Reike MSc

5 september 2014



In opdracht van:
Economic Board Utrecht (EBU)



In samenwerking met:
Utrecht Sustainability Institute (USI)

Utrecht University
Faculty of Geosciences
Copernicus Institute of Sustainable Development
Business, Innovation & Corporate Sustainability Strategies (BISS) group
Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht

©2014, Utrecht University - Copernicus Institute of Sustainable Development

Inhoud

1. Uitgangssituatie en adviesvraag.....	4
2. Overwegingen bij het ontwerpen van impactmeting.....	6
3. Raamwerk voor impactmeting.....	13
4. Advies voor het vervolgtraject impactmeting Circulair Inkopen beleid	18

1. Uitgangssituatie en adviesvraag

De Economic Board Utrecht (EBU) heeft aan de Universiteit Utrecht (UU) advies gevraagd over een raamwerk voor de beoordeling van de economische, sociale en milieu-impact van circulair inkopen.

De achtergrond van deze vraag is het EBU initiatief 'Circulair Inkopen'. In het kader van dit initiatief is door bestuurders van de gemeente Amersfoort, gemeente Woerden en de provincie en gemeente Utrecht een unieke samenwerkingsovereenkomst getekend. Hiermee hebben zij zich gecommitteerd aan de ambitie om in 2020 voor 10% van het inkoopbudget circulair in te kopen. De verwachting bij deze overheden is dat dit gelijk staat aan een marktimpuls van 100 miljoen euro voor innovatieve ondernemers die hierop willen inspelen met circulaire producten en diensten.

Het EBU initiatief heeft als doel –zo stelt men– het aanjagen van circulair ondernemerschap. In plaats van de kringloop open te laten door te kopen, te gebruiken en het product weg te gooien, kan de keten ook gesloten worden en dus leiden tot een circulair inkoopproces. Daarbij kunnen nieuwe business modellen worden toegepast, waaronder het in bruikleen nemen van goederen ('gebruikersrecht').

Momenteel zijn er in Nederland diverse spelers actief en initiatieven ontplooid, die evenals het EBU initiatief 'Circulair Inkopen' inkopers willen ondersteunen in het op gang brengen van circulair inkopen, waaronder:

- Green Deal Circulair Inkopen

In de landelijke Green Deal hebben circa 30 publieke en private partijen¹ met elkaar afgesproken de circulaire economie aan te jagen via hun inkoopbeleid. In 2014 en 2015 start elke partij twee circulaire inkooptrajecten en deelt kennis om van elkaars ervaringen te leren. Uiterlijk in 2016 willen de deelnemende partijen circulair inkopen aantoonbaar geïntegreerd hebben in hun inkoopprocessen, -beleid en -strategie.

- PIANOo

PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ). PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden biedt informatie, advies, instrumenten voor de publieke sector met als doel het professionaliseren van de inkoop bij alle overheden. PIANOo ondersteunt met bij koppelen van inkopen aan duurzaamheidsdoelen in plaats van alleen op basis van de laagste prijs en traditionele aanbestedingsregels. De PIANOo website is een belangrijke bron voor kennis over duurzaamheidsbeleid en praktijken binnen de Rijksoverheid. PIANOo is ook een van de initiatiefnemers van de 'Green Deal Circulair Inkopen'.

- MVO Nederland

MVO Nederland is een kennisplatform en samenwerkingsnetwerk dat zich richt op het verduurzamen van het Nederlandse bedrijfsleven en het ontwikkelen van een circulaire economie. In 2013 heeft MVO Nederland in coproductie met inkoopexperts de 'Wegwijzer Circulair Inkopen' ontwikkeld. Het werkt onder meer samen met EBU in de initiatief Circulair Inkopen. Ze zijn nu met gemeenten en andere partijen betrokken bij selecteren van pilot projecten in multi-stakeholder overeenkomsten. MVO Nederland is tevens een van de initiatiefnemers van de 'Green Deal Circulair Inkopen'.

¹ Een eerste voorbeeld hiervan is de aanbestedingsproces voor de expositieruimte en totaalinrichting van het Centrum voor Natuur- en Milieu Educatie (CNME) in de Gemeente Amersfoort. Coöperatie Circle Economy, Duurzame Leverancier, Kirkman Company, MVO Nederland, NEVI, PIANOo en de Rijksoverheid zijn initiatiefnemers en faciliteren de deelnemers.

- Rijkswaterstaat- REBus project

Het Rijkswaterstaat - REBus project is een door EU-LIFE+ gefinancierd project. Het heeft als doel om aan te tonen hoe bedrijven, hun ketens en publieke inkopers business modellen voor efficiënt grondstofgebruik kunnen implementeren. Het project focust op vier sectoren: elektronica, kleding, meubels en de bouw. Het beoogt onderbouwing te geven voor nieuwe business modellen in de circulaire economie en werkt met pilot studies in zowel Nederland als in het Verenigd Koninkrijk.

- NEVI

NEVI is de beroepsvereniging van inkopers die staat voor de professionalisering van de inkoopfunctie in het belang van het bedrijfsleven. NEVI heeft o.a. een relatiemanagement instrument ontwikkelt waarmee relatie tussen inkoper en leverancier verbeterd kan worden en die ook als 'decision-making' support tool gebruikt kan worden. NEVI is verder een van de initiatiefnemers van de 'Green Deal Circulair Inkopen'.

Huidige nationaal beleid

Door de Rijksoverheid wordt met verschillende initiatieven een circulaire economie nagestreefd. De Rijksoverheid is al enkele jaren bezig met duurzaam inkopen. In beperkte mate bevatten inkoop criteria-documenten reeds concrete eisen, waarbij leveranciers van recyclebare of hergebruikte producten voorkeur wordt gegeven.

In de zomer 2011 is het Green Deals programma gestart, met als doelstelling om knelpunten weg te nemen bij duurzame initiatieven. Een van Green Deals is 'Green Deal Circulair Inkopen'.

In 2013 is kabinetsbeleid voor 'Groene Groei' verder ingevuld met het programma "Van Afval naar Grondstof". Het hoofddoel is de transitie naar een circulaire economie te bevorderen (één van de 8 'groene groei' domeinen). Het programma vergt het duurzaam omgaan met natuurlijke bronnen (sustainable sourcing), het zuinig omgaan met onze grondstoffen (resource efficiency), het slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen), voorwerpen langer en meerdere keren gebruiken (hergebruik en reparatie) en het optimaal benutten van reststromen. Dit nieuwe programma moet nog verder worden ontwikkeld en zal worden gecombineerd met een Circulaire Economie Versneller ('Circular Economy Accelerator'), die o.a. aandacht geeft aan topsectoren en stimulering van pilots. Dit nieuwe programma is een reactie op een motie waarin de Tweede Kamer opmerkte dat bij initiatieven op het terrein van de circulaire economie een grote kans aanwezig is op versnippering van inspanningen en gebrek aan samenhang. De Rijksoverheid wil het goede voorbeeld geven en is met circulair inkopen binnen de Rijksoverheid zelf begonnen: er zijn pilot projecten in de productgroepen: gebouwen, meubilair, catering, kleding, ICT hardware, auto's, papier en verpakkingsmateriaal.

Momenteel wordt aan het begrip 'circulair inkopen' het meest richting gegeven in documenten in het kader van de 'Green Deal Circulair inkopen. Het omschrijft circulair inkopen als de 'inzet van alle mogelijkheden die het inkoopinstrument, zowel op strategisch als operationeel niveau, biedt ter bevordering van de circulaire economie. De circulaire economie wordt in dit kader omschreven als 'een economisch systeem dat het hergebruik van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie voor mens, natuur en economie in iedere schakel van het systeem nastreeft'².

² Zie de Green Deal overeenkomst: http://www.mvonderland.nl/system/files/media/green_deal_circulair_inkopen.pdf. Zie ook: TNO Rapport, 'Kansen voor de circulaire economie in Nederland' in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu' (2013); Tweede Kamer, 33 043, Nr. 28 (Groene economische groei in Nederland).

Doel van het advies

De EBU heeft behoefte aan de mogelijkheid om het proces van circulair inkopen te faciliteren met een methodologie die impact meetbaar maakt en een betrouwbare vergelijking met niet-circulaire inkoopprocessen biedt.

Dit advies heeft als doel om voor het initiatief Circulair Inkopen van de Economic Board Utrecht een raamwerk te ontwikkelen voor het inschatten van de impact van circulair inkopen op de regionale economie, het sociale welzijn en het milieu.

De methodologie dient licht getoetst te worden op bruikbaarheid op basis van de ervaringen van de bestaande pilots. Dit is gebeurd door middel van twee discussiebijeenkomsten met inkopers, aanbieders, overheidsvertegenwoordigers en andere betrokkenen in juni 2014.

De ambitie is om dit gevraagde raamwerk later dit jaar toe te passen op de pilots binnen het EBU initiatief Circulair Inkopen. Het raamwerk kan ook uitgroeien tot een instrument dat landelijk wordt toegepast voor de diverse projecten voor circulair inkopen.

Het raamwerk beoogt het mogelijk te maken om *vooraf* de economische, sociale en milieu-impact van inkooptrajecten in brede zin te kunnen inschatten en *achteraf* te kunnen meten. Dit wordt ook wel aangeduid als PPP (ofwel 'planet, people, prosperity').

De methodologie moet (zoals in de adviesvraag d.d. 1-5-2014 verwoord) aantoonbaar voldoen aan de volgende criteria:

- De methode is toepasbaar op diverse productgroepen en leidt tot vergelijkbare impactcijfers op de drie P's ('planet, people, prosperity');
- De rekenmethode is betrouwbaar in de wijze waarop de data wordt verzameld (en geverifieerd). Er zal gebenchmarked kunnen worden met niet-circulaire inkooptrajecten om de meerwaarde van circulaire inkoop aan te tonen;
- De methode moet efficiënt en praktisch toepasbaar zijn wat betreft gevraagde inputvariabelen en makkelijk in te passen in de realiteit van inkooptrajecten en – processen, zowel voor publieke als private instellingen;
- De ambitie is dat de methode uiteindelijk uitgroeit tot de Nederlandse impact methodiek voor circulaire inkoop.

2. Overwegingen bij het ontwerpen van impactmeting

Voor het vormgeven van een impact meting zijn een aantal overwegingen van groot belang. Uit de adviesvraag komt een **tweeledige functie** van impactmeting naar voren.

Het dient *enerzijds* bruikbaar te zijn voor de partijen die in de praktijk direct actief zijn in het proces van inkopen van producten en diensten (zowel publiek als privaat): dus inkopers en aanbieders van circulaire producten en diensten (reeds bestaand of nog te ontwikkelen). Hierbij gaat het om een **inschatting** van de impact vooraf in de context van de gunningsprocedure en –beslissing.

Anderzijds dient het bruikbaar te zijn om de **feitelijke collectieve impact** van het circulair inkopen beleid achteraf te kunnen meten, waarbij onder meer inzichtelijk moet worden gemaakt in hoeverre daadwerkelijk

de beoogde doelstellingen zijn behaald (het creëren van gesloten materialen cycli, in combinatie met verwachtingen over gelijktijdig te realiseren sociale en economische doelstellingen (zoals bevordering werkgelegenheid en innovatie)). Hierbij gaat het om de gebruikelijke verantwoordingsverplichting van de overheid, die met behulp van beleidsevaluatief onderzoek wordt ingevuld.

De ontwikkeling van deze methode vindt niet plaats in een vacuüm. Zowel ten aanzien van duurzame productontwikkeling, als van duurzaamheid en inkopen, van impactmeting en van overheidsbeleid op deze terreinen is sprake van een langere historie, die terug gaat tot de jaren tachtig van de 20^e eeuw. Deze ontwikkelingen laten enerzijds zien dat het doorvoeren van duurzaamheidsinitiatieven in marktrelaties tussen inkopers en aanbieders een weerbarstig gegeven is. Anderzijds zijn er vele recente ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan het oplossen van eerder ervaren barrières.

Ook internationaal zijn er de nodige actuele ontwikkelingen op deze terreinen, die kansen bieden voor een sprong voorwaarts.

We staan kort stil bij de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot duurzaamheid en productontwikkeling teneinde daaruit enkele uitgangspunten af te leiden voor de verdere ontwikkeling van de methode voor impactmeting. Het betreft overwegingen op de volgende terreinen:

Overwegingen m.b.t. duurzame productontwikkeling

In de lange historie van Ecodesign, Cradle-to-cradle, Design for Sustainability etc. is er van ouds expliciete aandacht voor kringloopsluiting. Keuzes over materiaalgebruik zijn een van de kernpunten voor productontwerpers, maar andere aspecten vragen om vergelijkbare prioriteit (hernieuwbare energie, niet-toxisch, geen negatief effect op biodiversiteit). Ook het mogelijk maken van recycling (Design for Disassembly) en werken naar product-service systemen vormen vanouds aandachtspunten hierin. Deze praktijk van werken aan recyclebaarheid is meer dan 20 jaar oud, evenals de claims dat producten '(makkelijk) recyclebaar zijn'. Op zich is daarmee feitelijk kringloopsluiting niet gegarandeerd. Daar is pas sprake van als deze producten terug komen, en de materialen daadwerkelijk een nieuwe bestemming vinden. Anno 2014 is het daarmee de uitdaging om meer te focussen op het daadwerkelijk terug in de kringloop brengen van gebruikte materialen en producten.

We zien tevens dat methodes van productontwikkeling die aanvankelijk alleen op milieuverbetering waren gericht tegenwoordig verbreed zijn naar duurzaamheid (PPP) en ook de aspecten 'people' en prosperity' in de hele productketen in beschouwing nemen.

Het stimuleren van duurzame productontwikkeling volgt vanouds twee routes: stimulering van producent en van de consument³. Bij het laatste is sinds de jaren negentig van de 20^e eeuw duurzaam inkopen door overheden in het beleid als trigger gebruikt. De claim is dat via het grote marktaandeel van overheden de transitie naar een duurzame economie op gang kan worden gebracht.


Overwegingen m.b.t. voortgang in het sluiten van materiaalkringlopen

Preventie van afval en hergebruik van afvalstromen heeft sinds het begin van de jaren 90 van de 20^e eeuw uitgebreid aandacht in het beleid gehad en heeft inmiddels de nodige vruchten afgeworpen. Sindsdien zijn in tientallen productgroepen hergebruiksarrangementen geïmplementeerd. Deze hebben geresulteerd in hergebruikspercentages voor veel materiaalstromen van 70-80% (glas, papier, bouwafval, auto's etc.), en bij enkele andere materiaalstromen lager (rond de 50% bij hout, rond de 20% bij huishoudelijk kunststofafval),

³ Cramer, J.C., W.J.V. Vermeulen en M.T.J. Kok (1994) Met beleid naar milieugerichte produktontwikkeling (deelstudie project Produktontwikkeling met milieu als innovatiestrategie: PROMISE), NOTA, Den Haag.

maar in alle gevallen aanzienlijk hoger dan in 25 jaar geleden. Nederland behoort, met de omliggende landen, op dit terrein wereldwijd tot de koplopers.

In deze context zijn de ideeën over de handelingsalternatieven ontwikkeld, met een voorkeur voor preventie ('refuse', 'reduce'), verlenging van levensduur ('reuse', 'repair'), product hergebruik ('refurbish'), componenten hergebruik ('remanufacture', re-purpose'), materiaal hergebruik ('recycle') en tenslotte hergebruik van de energie uit afgedankte producten ('recover'). Daar waar materialen bij hergebruik een nieuwe bestemming krijgen moet de meest hoogwaardige toepassing worden gezocht (geen 'downcycling', ofwel zo min mogelijk 'cascading') (zie Figuur 1). In principe is het uitgangspunt dat met langer gebruik (van hele product of onderdelen) de negatieve impacts over een lange periode wordt gespreid en de negatieve impact per eenheid gebruik daardoor minder is⁴. Echter, voor elke activiteit die nodig is om hergebruik mogelijk te maken (inzameling, opslag, bewerkingen) moet ook de milieu-impact mee worden berekend. Deze totale impact moet vervolgens worden vergeleken met de impact van het oorspronkelijke niet-circulaire product. Daarom is deze handelingshiërarchie voor hergebruik nadrukkelijk geen keiharde natuurwet: men zal altijd in detail naar het optimum moeten zoeken. Daarvoor is een systematische vergelijking tussen elk 'circulair product' en de gangbare alternatieven in de markt altijd noodzakelijk. Wel kan op basis van een verzameling van diverse voorbeelden uit elke categorie een vuistregel over de omvang van het verschil in duurzaamheidimpact worden afgeleid.



Universiteit Utrecht **Niveaus van of circulariteit: 8 R's**

Niveau		Recycler's activiteit
(R0) Refuse	--	--
R1 Reduce	(minder materialen)	verkoop 2 ^e hands / repareer
R3 Repair	(blijf bij gebruiker)	onderhoud, verkoop vervangers defecte onderdelen
R4 Refurbish	(vervang defecte onderdelen)	repareer product naar 'als nieuw'
R5 Remanufacture (component)		creëer nieuw product met 2 ^e leven componenten
R6 Re-think/ Re-purpose	(component)	hergebruik product / componenten in ander product dan eerste cyclus
R7 Recycle	(materialen)	bewerk materialen en verkoop aan nieuwe product fabrikant
R8 Recover	(energie inhoud)	produceer/herwin energie

Copernicus Institute of Sustainable Development

Figuur 1: Niveaus van circulariteit en activiteit van producent en recycler

⁴ Het presenteren van opties voor kringloopsluiting als een reeks R's is vanouds gangbaar in milieuwetenschappelijke literatuur, de exacte indeling varieert van bron tot bron. Zie bijvoorbeeld: Badurdeen, F., Iyengar, D., Goldsby T.J. et al. (2009) *Extending total life-cycle thinking to sustainable supply chain design*, International Journal of Product Lifecycle Management, Vol. 4, No. 1/2/3, pp. 49-67; Faulkner, W. & Badurdeen, F. (2014) *Sustainable Value Stream Mapping (Sus-VSM): methodology to visualize and assess manufacturing sustainability performance*, Journal of Cleaner Production, (preview online), p. 1-11; Kuik, S., Nagalingam, S. and Amer, Y. (2011) *Sustainable supply chain for collaborative manufacturing*, Journal of Manufacturing Technology Management, Vol. 22, Issue 8, pp. 984 – 1001; Yan, J. & Feng, C. (2013) *Sustainable design-oriented product modularity combined with 6R concept: a case study of rotor laboratory bench*, Clean Technology and Environmental Policy, Vol. 16, p. 95–109; European Environmental Bureau (2014) *Advancing Resource Efficiency in Europe*, Brussels, p. 11.

De Ellen MacArthur Foundation bouwt in haar recente publicaties voort op deze inzichten, zoals in: Ellen Mac Arthur Foundation (2012). *Towards the Circular Economy. Vol. 1. Economic and business rationale for an accelerated transition*. Cowes, Isle of Wight, United Kingdom. Ellen Mac Arthur Foundation (2013). *Towards the Circular Economy. Vol. 2. Opportunities for the Consumer Good Sector*. Cowes, Isle of Wight, United Kingdom. (zie www.ellenmacarthurfoundation.org/business/reports).

Het bovengeschetste beleid gericht op hergebruik en preventie van afval in de laatste 2 decennia was vooral gericht op afvalstromen als geheel. In Nederland zijn op die wijze zo'n 30 afvalstromen aangepakt, binnen de EU heeft de nadruk op een kleiner aantal stromen gelegen, zoals elektronica (WEEE). Als gevolg van deze productgroep-oriëntatie is vooral hergebruik van ingezamelde materialen ('recycle') van de grond gekomen en tot op zekere hoogte ook componenten hergebruik ('remanufacture', re-purpose')⁵. Het systematisch toepassen van 'reuse', 'repair', of ('refurbish') is nog nauwelijks van de grond gekomen. Het vindt op bescheiden schaal plaats in niche markten.

Gegeven deze ontwikkelingen is een voorstelling van zaken alsof we anno 2014 nog volledig een omschakeling moeten maken van een lineaire economie (waarbij alle afval wordt gestort) naar een circulaire is verre bezijden de werkelijkheid. Materiaalstromen worden reeds in aanzienlijke mate hergebruikt, maar het wordt niet goed zichtbaar in welke producten in welke mate hergebruikte grondstoffen of componenten zitten en in welke mate dit nog verder kan worden vergroot. De uitdaging is om de wereld van productontwikkeling beter te verbinden met de wereld van productterugname, gescheiden inzameling en hergebruik. Hier kan 'circulair inkopen' een sleutelrol vervullen.

Overwegingen m.b.t. (duurzaam) inkopen

Inkopers nemen een sleutelpositie in tussen vraag en aanbod. Namens hun organisatie (overheid of bedrijf) articuleert de inkoper de vraag en zij vormen het interactiekanaal met de markt van aanbieders. Deze sociale setting van 'inkoper ← → aanbieders' heeft haar eigen dynamiek. Er zijn diverse autonome ontwikkelingen in het veld van institutioneel inkopen. Hoewel er in de praktijk voor 95% sprake zal zijn van traditionele inkooproutine (focus op functionaliteit, leveringszekerheid en lage prijs) zijn er ontwikkelingen naar inkopen als activiteit die geheel geïntegreerd is in de eigen organisatie en nauw samenwerkt met aanbieders ('pro-active purchasing'⁶, 'supply chain management 3.0'⁷). Daarbij worden ook nieuwe vormen van vraagarticulatie (naar performance-based), samenwerking met aanbieders en contractvoorwaarden toegepast. Eén van de uitdagingen is om de stap te maken van uitsluitend inkopen van *reeds op de markt* aangeboden producten naar '(public) procurement for innovation', ofwel het aanbesteden van *nog te ontwikkelen* producten⁸. De ontwikkeling naar 'circulair inkopen' past in deze ontwikkeling, maar is nog niet breed doorgedrongen.

Daarnaast is de sociale setting van 'inkoper ← → aanbieders' gebonden aan een wettelijke raamwerk: aanbestedingsregels, eisen ten aanzien van de besluitvorming en vereisten ten aanzien van contracten etc. Ervaringen met Duurzaam Inkopen projecten hebben ook geleerd dat er binnen de inkooporganisatie, zowel in de structuur als cultuur vaak nog steeds een grote stap gemaakt moet worden om zowel de organisatie als de betrokken individuen klaar te stomen voor het "circulair inkopen". Hierbij is de aansluiting tussen strategie en operationele activiteiten een belangrijke, maar ook vaak missende factor gebleken.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het gangbare proces van aanbesteding, waarbij in een vroeg stadium meer interactie met de eigen organisatie en met potentiële aanbieders nodig is.

⁵ Denk aan auto-onderdelen en de aangepaste verzekeringen, die goedkoper zijn en waarbij met reparatie uitvoert met hergebruikte componenten i.p.v. nieuwe onderdelen.

⁶ Burt, D.N., S.D. Petcavage and R.L. Pinkerton (2012), Proactive Purchasing in the Supply Chain, MacGrawHill, New York.

⁷ Feller, A., Shunk, D. D., & Callarman, D. T. (2006). Value Chains Versus Supply Chains. Business Process Trends. Zie: http://www.leadersnet.co.il/go/leadh/forums_files/7093946158.pdf. United Nations Global Compact (2014). Sustainable Supply Chains: resources and practices. Zie: <http://supply-chain.unglobalcompact.org/site/article/>.

⁸ Edler, J., 2009, "Mobilising Demand for Innovation", Framework paper, Session 3: Stimulating the demand for innovation, FUTURIS Conference 'La recherche et l'innovation des entreprises: Quelsoutien public, quelseffets', Paris, April 1 2009. Edquist, C., 2009, "Public Procurement for Innovation (PPI) – a Pilot Study", CIRCLE Electronic Working Paper Series, WP 2009/13.

Kernvraag is dan ook hoe de inkoopende organisatie gemotiveerd kan worden om 'uit de routines te stappen' en deze nieuwe aanpakken toe te passen, terwijl die -zeker bij aanvang- veel tijd en middelen vergt. Veelal zal het vragen om nieuwe expertise en naar onbekend terrein. Naarmate bedrijven een duidelijker geformuleerde duurzaamheidsstrategie hebben en deze ook weten door te voeren in de bedrijfscultuur, zal zo'n omslag makkelijker gaan. Bij meer complexe aanbestedingen (infrastructuur, gebouwen e.d.) kan hier ook eerder ruimte voor gecreëerd worden, dan bij de meer eenvoudige producten, die routinematig worden ingekocht (kantoorbenodigdheden, catering e.d.).

Inkopers werken altijd met een veelvoud van eisen, dus extra aandacht voor 'circulaire producten' komt nooit in de plaats van alle andere eisen, maar er bovenop. Speciaal aandacht geven aan 'circulaire producten' vraagt dus om vragen naar win-win situaties: even functioneel, even duurzaam (andere PPP aspecten) en (in het gehele gebruik) een goede prijs. Een eerste (al dan niet gezamenlijk met andere 'collega'-inkopers opgezette) marktverkenning is noodzakelijk, om te weten wat je kunt vragen in specifieke productmarkten ten aanzien van het beste aanbod van 'circulaire producten'.

Sinds zo'n tien jaar zijn ervaringen opgedaan met een vergelijkbaar traject, het (bredere) duurzaam inkopen. Voor vele productgroepen zijn gedetailleerde criteria documenten uitgewerkt, waarbij in de praktijk in die documenten slechts op zeer beperkte schaal ook eisen ten aanzien van daadwerkelijk hergebruik van materialen in producten zijn opgenomen. Toepassing van duurzaam inkopen is voor overheden sinds enige jaren verplicht. Maar omdat in de praktijk in de gunningsprocedure uiteenlopende duurzaamheidseisen worden gehanteerd naast andere eisen, bestaat er veel speelruimte, waardoor effectiviteit beperkt blijft⁹. De beoordeling van de duurzaamheidsimpact van specifieke aangeboden producten speelt in de directe communicatie tussen 'inkoper ← → aanbieders' vaak nauwelijks een rol, zeker bij bedrijven zonder duidelijke duurzaamheidsstrategie.

Een andere observatie is dat het huidige *duurzaam inkopen beleid* en het *circulair inkopen beleid* geen prioriteiten stellen vanuit de afweging waar de grootste duurzaamheidswinst te behalen valt. De effectiviteit van beleid kan worden vergroot als de aandacht in pilotprojecten gekanaliseerd wordt naar sectoren en productgroepen waar de mate van kringloopsluiting momenteel het meest achter is gebleven en waar ook vanuit het brede perspectief van duurzaamheid (PPP) de problematiek het grootst is. In diverse materiaalstromen is hergebruik al redelijk hoog, terwijl in andere materiaalstromen hergebruik ver achter blijft. Tevens zijn er geopolitieke redenen die kringloopsluiting meer urgent maken (zie de recente Grondstoffennotitie (kamerstuk 32 852, nr. 1) en het programma Van Afval naar Grondstof (kamerstuk 33043, nr28)). Vanuit het oogpunt van bevorderen van de circulaire economie kan zo een dergelijke prioriteitstelling worden gebaseerd op de mate van uitputting (hoeveel voorraden nog beschikbaar en geopolitiek bereikbaar?) en de energie-intensiteit van (belangrijkste grondstoffen en componenten) van producten. Hiervoor kan worden voortgebouwd op recente landelijke projecten¹⁰.

Overwegingen m.b.t. meting van duurzaamheid

Het systematisch meten van milieu-impacts heeft een lange geschiedenis (> 40 jaar), via de ontwikkeling van Energieanalyse (EA) en Levenscyclusanalyses (LCA). De methodieken zijn vergaand uitgekristalliseerd en er zijn wereldwijde standaarden (ISO) beschikbaar. Na een aanvankelijke focus op energie, en daarna breder de meeste milieuaspecten zijn meer recent in het laatste decennium ook methoden ontwikkeld om de sociaaleconomische en ethische aspecten van productie van goederen in de gehele keten in beeld te brengen

⁹ Algemene Rekenkamer (2009) Aandachtspunten Algemene Rekenkamer Duurzaam Inkopen, Den Haag; Ecorys (2013) Ex-post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, Rotterdam; Gemeente Den Haag (2013) Evaluatie Duurzaam Inkopen, Bestuursdienst; RIVM (2013) Milieuwinst van Duurzaam Inkopen. Een quick-scan van de minimeisen, Bilthoven; Somo (2014) Toetsing van het Nederlands beleid op duurzaam inkopen - De toepassing van de Sociale Voorwaarden, Amsterdam.

¹⁰ Kamerbrief 16 juni 2104 over "Materialen in de Nederlandse Economie- een beoordeling van kwetsbaarheid"

(social LCA en Lifecycle Sustainability Assessment (LCSA)). Daarnaast brengen Lifecycle Costing (LCC) methodieken ook verdeling van kosten door de keten in beeld. Dit is niet hetzelfde als de sociaaleconomische impacts ('people', 'prosperity'), maar bedoeld als decision support instrument om de bedrijfseconomische afweging van milieuverbeteringen te maken.

Deze vernieuwingen (sLCA, LCSA, LCC) worden ook gestimuleerd vanuit grote bedrijven. Voor hen is dit bruikbaar, omdat zij steeds meer worden aangesproken op het volledige pakket van impacts (PPP) en daarom vaker ook hun duurzaam ondernemen beleid (MVO/CSR) in de volle breedte van duurzaamheidsimpacts hebben ontwikkeld. Bedrijven spreken hierbij bovendien steeds vaker vanuit een ketenoriëntatie elkaar aan als toeleveranciers. Hierbij vragen bedrijven onderling informatie en stellen zij eisen ten aanzien van hun prestaties op gebied van PPP. Een voorbeeld hiervan is het toenemend gebruik van Environmental Product Declarations (EPD) in sommige sectoren (bijvoorbeeld automotive) en door een aantal frontrunners (bijvoorbeeld Interface en ABB). Hierbij vindt toetsing door derden plaats van de wijze van uitvoeren van een LCA en de daarvoor gebruikte datakwaliteit. Verder zijn er diverse ontwikkelingen in het buitenland op het terrein van impact meting in de hele keten, zoals 'Environmental Profit & Loss Accounting' (PUMA)¹¹; 'Handprinting of net positive impact' (G. Norris, Harvard)¹², de 'Circularity Calculator' (Ellen McArthur Foundation)¹³, of de 'Category Sustainability Profile' (CSP) voor producten van het Sustainability Consortium¹⁴. Met andere woorden: in een voorlopig deel van de markt is brede informatie over duurzaamheidsimpact van producten beschikbaar bij producerende bedrijven zelf!

Er is dan ook veel aanbod van LCA studies in de markt, en veel grotere bedrijven voeren veelvuldig LCAs uit, als onderdeel van hun productontwikkeling en R&D. Echter, in veel productgroepen en sectoren is dit momenteel nog geen 'common practice', en met name door kleinere bedrijven wordt het tonen van een duurzaamheidsprofiel van hun product vaak gezien als een te grote opgave waar tegenop wordt gekeken.

Ondanks deze ontwikkelingen is er toch permanent discussie over specifieke LCA studies, omdat resultaten afhankelijk zijn van diverse keuzes (doel, functionele eenheid, impact categorieën, systeemgrenzen) en de gebruikte data.

Bovendien worden in het publieke debat en in de praktijk bij veel bedrijven en overheden vaak open omschrijvingen van het concept 'duurzaamheid' gebruikt. Daardoor bestaat bij velen de impressie dat het een container begrip is, dat voor elk wat wils te bieden heeft. De huidige praktijk laat zien dat van alles wordt geroepen (en ook vaak geaccepteerd) als claim voor duurzaamheid of circulariteit, zonder dat een zorgvuldige beoordeling is gemaakt. Dit leidt tot verwarring en het resultaat daarvan is uiteindelijk dat daarmee echte vooruitgang en innovatie worden geremd.

Tegelijkertijd tekent zich bij internationale (publieke en private) organisaties (zoals VN-onderdelen als UNCED, UNEP, UN CSD, UNCTAD; en ook Worldbank; WTO-ITC; GRI, WBCSD, ISEAL) een helder beeld af van welke aspecten relevant worden geacht als element van de duurzaamheid (als PPP)¹⁵. Die mondiale institutionele consensus kan worden benut om een scherper beeld te creëren van de meest relevante elementen van een integrale impactmeting (zie Figuur 2).

¹¹ PPR (2012) An Expert Review Of The Environmental Profit & Loss Account. What the Experts say: the Way Forward, n.p.

¹² Norris, GA, 2013. The New Requirement for Social Leadership: Healing. In: S. Groschl (ed.). Uncertainty, Diversity and the Common Good: Changing Norms and New Leadership Paradigms. London: Gower Publishing.

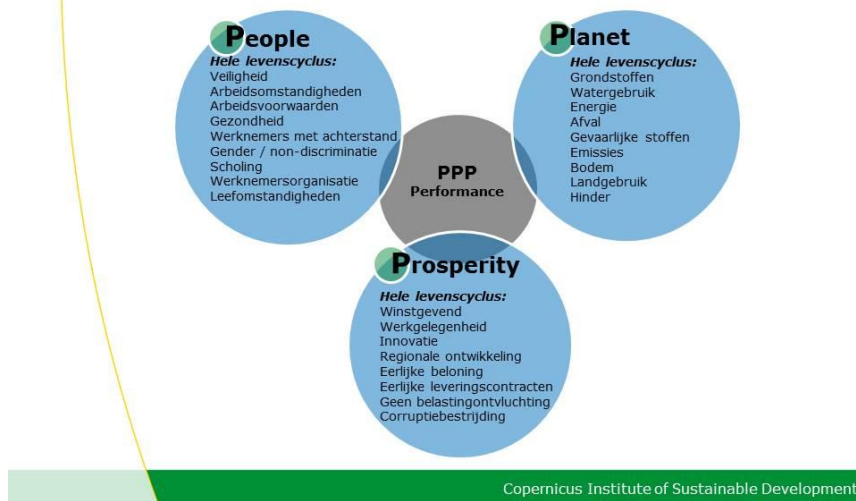
¹³ Ellen Mac Arthur Foundation (2012). Towards the Circular Economy. Vol. 1. Economic and business rationale for an accelerated transition. Cowes, Isle of Wight, United Kingdom.

¹⁴ www.sustainabilityconsortium.org

¹⁵ In dit verband leveren ook de huidige activiteiten naar aanleiding van de 3^e VN top over duurzame ontwikkeling (juni 2012) een bron voor rechtvaardiging van de weergegeven omschrijving van de drie duurzaamheidsaspecten. Daar is een start gemaakt aan het formuleren van mondiale duurzaamheidsdoelen, vergelijkbaar met de 'Millennium Development Goals' (zie <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>).



Duurzaamheid als triple-P in Life Cycle Sustainability Assessment



Figuur 2: Duurzaamheid als drie gelijkwaardige aspecten, met belangrijkste impacts per aspect

Essentieel is hier dat 'circulariteit' een belangrijk onderdeel is van 'planet' (met name gerelateerd aan grondstoffen, energie en afval), terwijl duurzaamheid betrekking heeft op het reduceren van alle negatieve impacts (PPP) gezamenlijk. Daarbij is het cruciaal dat er geen afwenteling ontstaat: het verminderen van de ene impact ten koste van de andere impacts. Daarom vergt zorgvuldige impact meting **altijd** het vergelijken van verbeteringsopties voor een specifiek aspect met de bestaande situatie over het hele spectrum van duurzaamheidsaspecten (PPP).

Overwegingen m.b.t. doel/ambitie van te ontwikkelen methode

Een eerste kernvraag voor de ontwikkeling van de impactmeting is de vraag voor wie deze bedoeld is? Hierbij zijn twee functies voor de meetmethode te onderscheiden:

- Specifiek als *decision support system* (DSS) voor concrete inkooptrajecten in de interactie tussen inkoper en aanbidders;
- Generiek als *beleidsevaluatie* instrument brengt dit het totale effect van het geheel aan circulair inkopen activiteiten in de markt in beeld.

De tweede kernvraag is aan welke eisen het dient te voldoen. Mede uit de opdracht van EBU leiden we de volgende eisen af:

- Het dient een alles-inclusieve beoordeling te geven: PPP (of in ieder geval op termijn dat mogelijk te maken);
- De resultaten moeten hoge mate van validiteit hebben;
- De methode moet haalbaar zijn in de praktijk;
- Het moet de meest recente methoden en technieken toepassen;
- Het moet bruikbaar zijn in alle sectoren en in heel Nederland (en daarmee ook daarbuiten, aansluitend op internationale ontwikkelingen).

Kijkend naar de bovenstaande observaties komen we tot de volgende uitdaging voor het raamwerk voor impactmeting: **Respecteer de complexiteit, maar maak het simpel voor de vele niet-experts die er mee moeten werken.**

Hoe is dit te bereiken?

- Maak een helder onderscheid tussen -1- impactmeting als *hulpmiddel* in concrete gunningprocedures en beslissingen in inkooptrajecten (specifieke functie als DSS) en -2- als *methode voor beleidsevaluatie*;
- Bij het eerste moeten we ook een onderscheid maken: -1a- tussen *vraagarticulatie* in de aanbesteding enerzijds en -1b- de *bewijsvoering voor claims* over mate van circulariteit;
- Ga uit van de **kernverantwoordelijkheid van de hoofdrospelers**,
 - o van de *inkopende partij* mag worden verwacht dat deze helder articuleert wat men vraagt en verkent of dit in de markt aanwezig is.
 - o Van de *aanbiedende partij* mag worden verwacht dat deze op professionele wijze met kennis van zaken de productiewijze en daarmee samenhangende impacts in beeld heeft, in vergelijking met de concurrenten en een legitieme claim over die impacts van zijn/haar product kan documenteren.
- Als gevolgtrekking daarvan kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de **bewijslast** voor de kwaliteit van het product (inclusief de mate van circulariteit) ligt **bij de aanbieder**;
- Het feitelijke vaststellen van de (relatieve) kwaliteit van het aangeboden is per definitie geen eenvoudige opgave; de *inherente complexiteit* van het vaststellen van duurzaamheid (als PPP) mag geen reden zijn om in de impactmeting de voorstelling van zaken te versimpelen naar 'elk wat wils' of slechts één aspect.
- Dit vraagt om de beschikbaarheid van een **toetsing door derden van claims** van aanbieders (standaard, of op aanvraag).
- Een dergelijke *toetsing is een collectief belang* en zou *gefaciliteerd vanuit overheden*, door een **onafhankelijke derde partij** moeten worden uitgevoerd. Dit vraagt ook om het ontwikkelen van heldere en *wetenschappelijk onderbouwde toetsingskaders*.
- Gegeven de complexiteit van impactmeting is het de uitdaging om een **collectief leerproces in te richten**. Daarbij wordt *enerzijds* in een aanloopperiode praktijkervaring opgebouwd door een aanzienlijke reeks van *claims* uit de praktijk *tegen het licht te houden* en *anderzijds* in diezelfde periode de toetsing van die casuïstiek te benutten om een robuust **toetsingskader** vast te stellen. Hier komen vooral praktijkkennis van producenten en wetenschappelijke kennis vanuit kennisinstellingen samen.
- Toetsing van claims is in principe gebaseerd op 2 kernpunten: -1- het vergelijkt het 'circulaire product' (oorspronkelijke levenscyclus plus extra activiteiten nodig voor hergebruik) met een gangbaar 'hedendaagse standaard product' (de *benchmark*), waarin ook reeds een zekere mate van materiaal hergebruik (zichtbaar of onzichtbaar) sprake kan zijn; -2- het vergelijkt de volledige duurzaamheidsimpact (PPP).
- *Transparantie* is een essentieel element van goed functionerende markten. Het is aan producenten om de kwaliteit van hun producten valide aan te tonen en innovatie is gebaat bij zoveel mogelijk openheid op dit vlak.

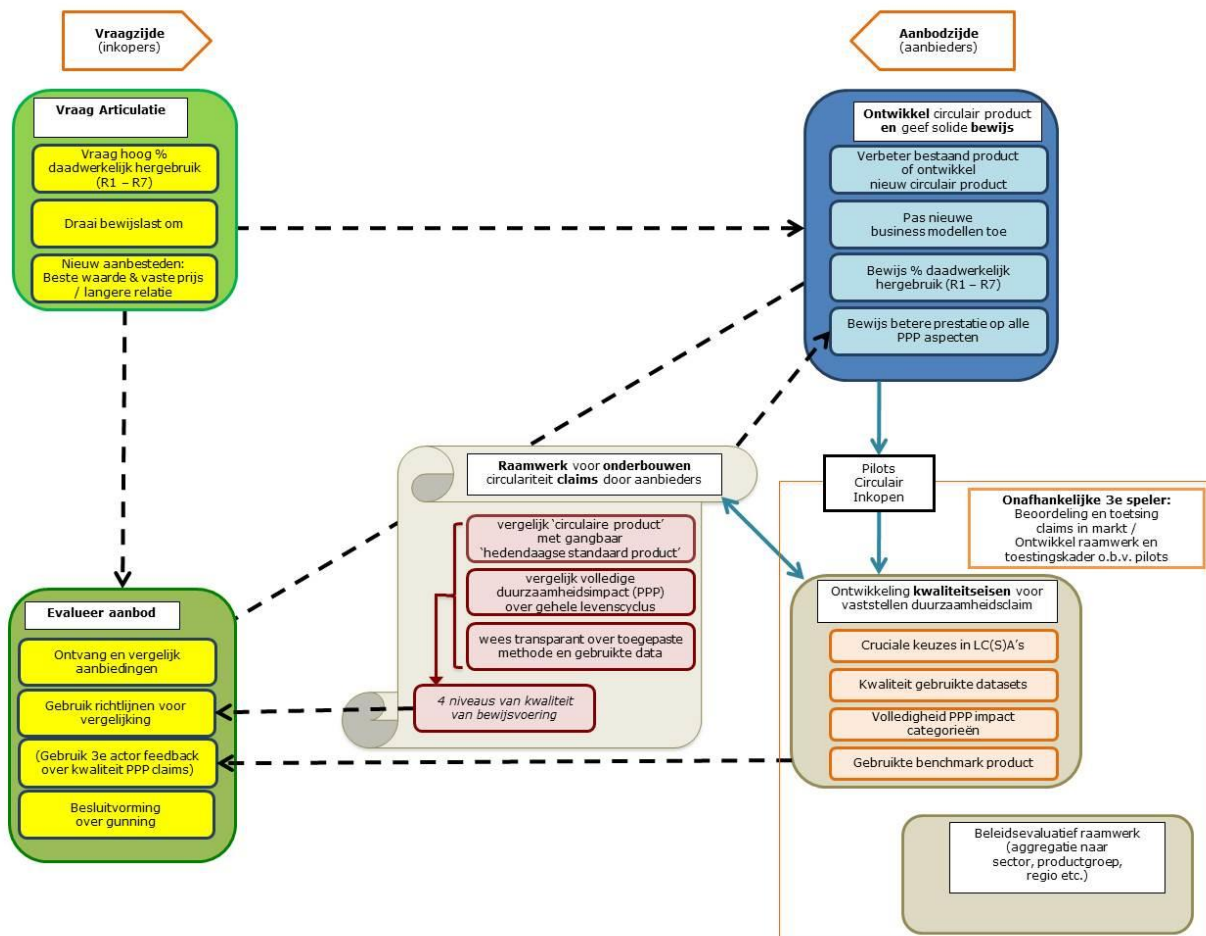
3. Raamwerk voor impactmeting

Op basis van de bovenstaande overwegingen en uitgangspunten komen we tot het volgende raamwerk voor impactmeting voor circulair inkopen.

De methodiek voor impact meting bestaat uit **4 essentiële componenten** (Figuur 3), gerelateerd aan de verschillende functies van impactmeting en rollen van actoren (zie hierboven):

- 1^e component: eenvoudige tool voor vraagarticulatie en aanbesteding door inkopers;
- 2^e component: een (voorlopig) raamwerk voor het onderbouwen van claims van circulariteit door aanbieders;
- 3^e component: een (voorlopig) raamwerk voor onafhankelijk beoordelen van kwaliteit van impactclaims;

- 4^e component: een beleidsevaluatief raamwerk om op geaggregeerd niveau (productgroep, sector, provincie, land) te kunnen beoordelen welke vooruitgang is geboekt.



Figuur 3: Overzicht van het raamwerk voor Impactmeting


Ad 1^e component 'vraagarticulatie'

Voor de praktijk van aanbesteden is er behoefte aan een *vereenvoudigd normatief raamwerk*. Dit raamwerk bestaat uit 3 elementen:

- 1- vraag naar zo groot mogelijke mate van daadwerkelijk hergebruik;
- 2- pas het omdraaien van de bewijslast toe: laat de aanbieder aantonen hoeveel beter het product presteert ten opzichte van het gangbare 'hedendaagse standaard product';
- 3- pas nieuwe aanbestedingsprincipes toe: selecteer op basis hoogste prestatie voor gegeven prijs, en nieuwe business modellen die de hele levenscyclus in beschouwing nemen en op basis van een langdurige inkoper-aanbieders relatie.

Het gaat bij het eerste (vooralsnog) niet om keiharde dichtgetimmerde principes, maar om een handelingsperspectief dat inkopers kunnen gebruiken om aanbieders uit te dagen om een zo 'circulair' mogelijk product aan te bieden (reeds bestaand, dan wel op korte termijn te ontwikkelen: '(public procurement for innovation)'). Anno 2014 is het essentieel om zoveel mogelijk het daadwerkelijk gebruiken van

secundaire materialen, grondstoffen en componenten aan te moedigen, dus te vragen naar daadwerkelijke percentage hergebruik in aangeboden producten. Hier geldt als *vuistregel* het principe om te streven naar een zo hoogwaardig mogelijk hergebruik. De eerste zeven¹⁶ van de eerder omschreven acht levels (R1 – R7) kunnen worden vertaald naar een open en veel specifiekere aanbestedingsvraag, dan thans gangbaar is in de praktijk van duurzaam inkopen (zie Figuur 4). De vraag naar circulariteit krijgt op deze wijze een duidelijke positie naast eventuele andere prioritaire doelstellingen van de inkopende organisatie (zoals bevoordeeld ten aanzien van andere milieudoelen of andere sociaaleconomische doelen (regionale werkgelegenheid, arbeidsparticipatie etc.).



Niveaus van circulariteit: 8 R's

Niveau	Inkoper's vraag
(R0) Refuse	--
R1 Reduce	koop met minder materiaal/eenheid
R2 Re-use	koop x% volledig hergebruikt product
R3 Repair	koop onderhoud met hergebruik van onderdelen
R4 Refurbish	koop x% hernieuwd
R5 Remanufacture	koop geherfabriceerd, met x% hergebruikte componenten
R6 Re-think/ Re-purpose	koop nieuw, met x% herbestemde onderdelen
R7 Recycle	koop x% hergebruikte materialen in nieuw product
R8 Recover	(koop x% herwonnen energie)

Voorkeur voor

- vraag naar **feitelijk** gebruik **als input**
(van recyclede producten, componenten, materialen)
bovenop
- vraag naar creëren van recycle**baarheid**
(in ontwerp en na inzameling na gebruiksfase)

Copernicus Institute of Sustainable Development

Figuur 4: Niveaus van circulariteit vertaald naar specifieke vraag door inkopers aan de markt

Inkopers kunnen hierbij ook aangeven wat hun voormalige keuzes zijn geweest, waardoor de aanbieders hun 'circulaire product' hiermee kunnen vergelijken en de mate van impact vermindering kan aangeven. Tevens kan de vraag onder -1- worden aangescherpt door te eisen dat verbeteringen ten aanzien van mate van daadwerkelijk hergebruik niet ten koste mogen gaan van andere kwaliteiten.

Deze normatieve principes gelden voorlopig als globale *vuistregel*, niet als vaststaande hiërarchie. De pilot projecten in de komende 2 jaar kunnen een rijke schat aan casuïstiek opleveren (indien dit diepgaand wordt geanalyseerd), die het mogelijk maakt meer systematische vuistregels op te stellen over de relatieve duurzaamheidswinst van de elk van de 7 R-levels. Op korte termijn is hiervoor behoefte aan een handleiding voor inkopers, met illustratieve voorbeelden uit uiteenlopende productcategorieën.

Het 2^e en 3^e element (omdraaien bewijslast en aanbestedingsprincipes) waarborgen dat circulair inkopen op gang komt in een competitieve omgeving, die essentieel is voor het verder stimuleren van innovatie. Beide vragen om een omslag in inkoopcultuur en -structuur, zowel binnen de inkopende organisatie als in de interactie tussen inkoper en aanbieders. Dit wordt al gestimuleerd met de concepten 'Best Value Procurement' (BVP)¹⁷, dat onder meer door Rijkswaterstaat wordt ingezet en 'Gunnen Op Waarde'¹⁸, een

¹⁶ 'Recovery' (R8) van energie wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. Het is alleen een optie als alle andere niet mogelijk zijn en leidt niet tot nieuwe producten waarin materiaal wordt hergebruikt.

¹⁷ Rijkswaterstaat (2014). Best Value Procurement. Zie: http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen_met_rws/werkwijzen/gww/aanbesteden_en_contracteren/best_value_procurement/

nieuwe aanbestedingsaanpak in de bouwwereld. BVP is de filosofie die uitgaat van het inkopen en realiseren van de hoogste waarde voor de laagste prijs ('best value') met nadruk op realisatie van hoge niet-financiële waarde. Het kernverschil met traditionele inkoopproces is dat de opdrachtnemer de essentiële informatie levert: deze werkt een goed plan uit tijdens de pre-gunningsfase en maakt dit waar tijdens de uitvoering. Dat betekent ook dat de markt ook dient te beschrijven wat zij als risico's zien. Verder is er, per definitie, geen kader/afvinklijst die vooraf vastlegt wat goed scoort. Op deze manier wordt ruimte gecreëerd voor innovatie. 'Gunnings op waarde' gaat nog een stap verder: in plaats van specificaties komt de opdrachtgever met een vaste prijs, de opdrachtnemer levert het concept en legt uit hoe meest waarde voor de omgeving kan worden toegevoegd. Zo zal de sterke focus op kostprijsoptimalisatie verschuiven naar optimalisatie van de PPP-waarde en wordt concurrentie gecreëerd op een ander gebied dan prijs.

Ad 2^e component 'raamwerk circulariteitsclaim'

In de praktijk communiceren aanbieders op zeer uiteenlopende wijze hun 'duurzaamheids'- en 'circulariteits'-claims in de markt. Een valide beoordeling voldoet in ieder geval aan een aantal *minimumvereisten*:

- 1- het vergelijkt het 'circulaire product' met een gangbaar 'hedendaagse standaard product';
- 2- het vergelijkt de volledige duurzaamheidsimpact (PPP) over de gehele levenscyclus;
- 3- het moet transparant zijn over de toegepaste methode en gebruikte data.

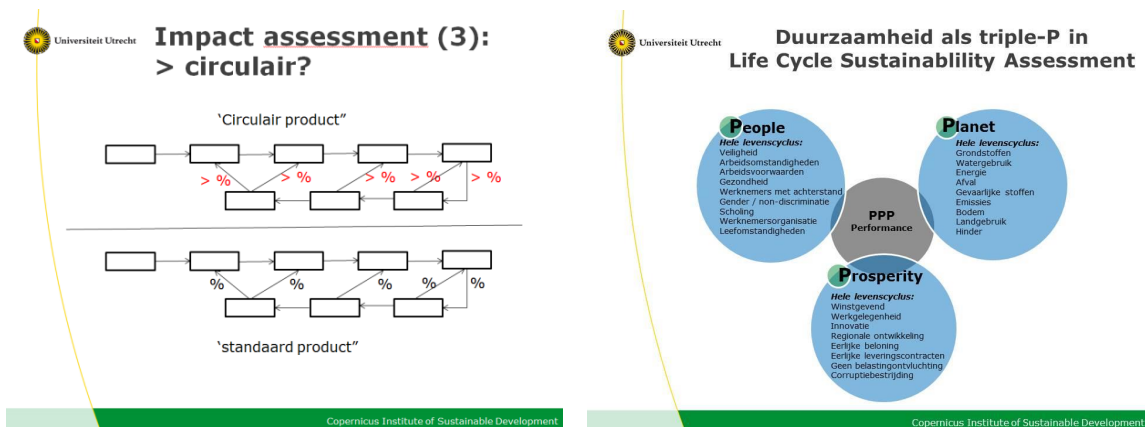
In de praktijk is niet elke aanbieder hiertoe direct instaat. Daarom kan een aantal *niveaus van de kwaliteit van bewijsvoering* worden bepaald:

- **Niveau 1:** de aanbieder laat aantoonbaar en valide zien *in welke mate hergebruikte materialen* in het product zijn *gebruikt* (in de vorm van % R1-R7) en hoe dit zich verhoudt tot concurrerende producten;
- **Niveau 2:** de aanbieder laat aantoonbaar en valide zien *in welke mate hergebruikte materialen* in het product zijn *gebruikt* (in de vorm van % R1-R7) en hoe dit zich verhoudt tot concurrerende producten en laat zien hoe de *totale milieu-impact* (oorspronkelijke levenscyclus plus extra activiteiten nodig voor hergebruik) zich die verhoudt tot gangbare 'hedendaagse standaard producten';
- **Niveau 3:** de aanbieder laat aantoonbaar en valide zien *in welke mate hergebruikte materialen* in het product zijn *gebruikt* (in de vorm van % R1-R7) en hoe dit zich verhoudt tot concurrerende producten en laat zien hoe de *totale milieu-impact en sociaal-economische impact* (oorspronkelijke levenscyclus plus extra activiteiten nodig voor hergebruik) zich die verhoudt tot gangbare 'hedendaagse standaard producten' (dus 'planet' en 'people');
- **Niveau 4:** de aanbieder laat aantoonbaar en valide zien *in welke mate hergebruikte materialen* in het product zijn *gebruikt* (in de vorm van % R1-R7) en hoe dit zich verhoudt tot concurrerende producten en laat zien hoe de *volledige duurzaamheidsimpact* (oorspronkelijke levenscyclus plus extra activiteiten nodig voor hergebruik) zich die verhoudt tot gangbare 'hedendaagse standaard producten' (dus 'planet', 'people', prosperity).

Door inkopers zelf kan worden vastgesteld op welk niveau de bewijsvoering ligt is. Daarbij kan de inkoper een hoger kwaliteitsniveau van bewijsvoering ook mee laten tellen in de gunningsbeslissing.

Daarentegen is de wetenschappelijke kwaliteit van de analyse niet eenvoudig door inkopers zelf vast te stellen. Daartoe dient een onafhankelijke derde partij beschikbaar te zijn die een dergelijke inhoudelijke toets kan uitvoeren. Die toets heeft betrekking op onder meer de volledigheid van de analyse, de systeemkeuzes, de kwaliteit van de onderliggende data en de beoordeling van het 'benchmark product'.

¹⁸ PIANOo (2011). Gunnings op waarde, hoe doe je dat?. Retrieved from <http://www.pianoo.nl/document/4872/gunnings-op-waarde-hoe-doe-je>



Figuur 5: Kernprincipes voor het bepalen van de relatieve impact van circulaire producten

De verschillende pilotprojecten die momenteel en in de nabije toekomst worden uitgevoerd (in de provincie Utrecht en in de rest van het land in vergelijkbare projecten) leveren een veelvoud aan cases in uiteenlopende productgroepen op van betere en minder goed onderbouwde uitspraken over de mate van circulariteit en duurzaamheid. Aanvankelijk zal de in te stellen derde partij de hen aangeboden claims verkennend analyseren en gebruiken om feedback te geven naar aanbieders. Tevens kan een analyse worden gemaakt ter verdere onderbouwing van de onder de 1^e component genoemde *vuistregels* over de relatieve duurzaamheidswinst van de elk van de 7 R-levels.

Ad 3^e component 'kwaliteitseisen vaststellen duurzaamheidsclaim'

De uit te werken kwaliteitseisen dienen aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen en hebben betrekking op het analyseren van de volledige duurzaamheidsimpact van het circulaire product en op het vergelijken met het gangbare 'hedendaagse standaard product'.

Deze eisen hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Cruciale keuzes bij het toepassen van LCAs, zoals doelstelling, functionele eenheid, systeemgrenzen, impact categorieën;
- De kwaliteit van de gebruikte datasets (eigen data van bedrijven en gebruikte LCA datasets van derden);
- Volledigheid van de gehanteerde impact categorieën voor 'planet', 'people' en 'prosperity';
- Gebruikte informatie voor benchmarking met het gangbare 'hedendaagse standaard product': keuze van benchmark product en gebruikte informatie over thans gangbare gehalte hergebruikt materiaal in gangbare 'hedendaagse standaard producten'.

Ad 4^e component 'beleidsevaluatief raamwerk'

Het beoordelen van het totale effect van circulair inkopen (landelijk, regionaal) vraagt om een vertaalslag van informatie over de duurzaamheidswinst van individuele projecten in uiteenlopende sectoren en productgroepen naar een totaal effect per materiaalstroom, sector, productgroep of regio. Daarvoor is naast de hierboven beschreven casuïstiek ook informatie nodig over de totale omvang van de specifieke sectoren en productgroepen (eventueel nader gespecificeerd voor regio's, zoals de provincie Utrecht).

Op basis van gegevens over de jaarlijkse totale productie en consumptie van specifieke productgroepen, de huidige jaarlijkse totale mate van materiaalhergebruik in die productgroepen en een extrapolatie van de in de pilots aangetoonde relatieve verbetering, kan een uitspraak worden gedaan over de totale impact.

Het EBU initiatief 'Circulair Inkopen' is gericht op het realiseren de doelstelling dat 10% van het inkoopbudget van de deelnemende organisaties circulair wordt ingekocht in 2020 en men verwacht hiervan een marktimpuls van 100 miljoen euro voor innovatieve ondernemers die hierop willen inspelen met circulaire producten en diensten. Het daadwerkelijk kunnen vaststellen van zowel de milieuwinst, de sociale effecten en de welvaartseffecten vraagt in de praktijk om een voldoende grote stroom van cases, waarbij de bewijsvoering op het bovengenoemde kwaliteitsniveau 4 liggen.

4. Advies voor het vervolgtraject impactmeting Circulair Inkopen beleid

Uitgaande van het hierboven geschetste raamwerk, kan op korte termijn de implementatie van dit raamwerk worden vormgegeven in een twee tot driejarig collectief leerproces. In samenwerking tussen de verschillende spelers die nu actief zijn op het terrein van Circulair Inkopen (zoals EBU, Green Deal Circulair Inkopen, Pianoo, Circulaire Economie Versneller, RWS/Rebus, NEVI) die elk in uiteenlopende projecten 'circulair inkopen pilots' initiëren en uitvoeren met publieke en private actoren, kan een gezamenlijk project worden opgezet waarin de 4 componenten in een experimentele setting worden uitontwikkeld. Dit project zou uit een aantal nauw samenhangende deelprojecten bestaan, waarvan de eerste twee (-a- en -b-) grotendeels in het eerste halfjaar kunnen worden uitgevoerd, de volgende twee (-c- en -d-) gedurende de hele periode en de laatste in het eerste halfjaar en gedurende het laatste halfjaar van de 2-jarige periode.

- a- Nadere *uitwerking component 1*, waarin communicatie materiaal wordt ontwikkeld voor inkopers die de genoemde vuistregels verhelderen en waarbij per R-niveau en voor aanbestedingsprincipes met aansprekende voorbeelden uit de praktijk worden uitgewerkt. Dit materiaal heeft aanvankelijk vooral de functie om inkopers in hun interne discussies te ondersteunen en voorbeelden aan te reiken die gebruikt kunnen worden in de communicatie met aanbieders. Gedurende het 2-jarige project wordt de voorbeeld-casusriek verrijkt met steeds meer 'best cases'. Aan het einde van het project wordt de informatie geactualiseerd op basis van resultaten uit deelproject -c-.
- b- Nadere analyse van de *ontwikkeling van kwaliteitseisen en methodieken* voor duurzaamheidsmeting in *internationale context* en ontwikkelingen op de markt voor LCSA impact meting, met name ten aanzien van methoden en databronnen. Deze analyse levert de onderbouwing voor de 2^e en 3^e component uit het raamwerk en geeft input voor de rechtvaardiging van het vast te stellen toetsingskader in de 3^e component. De hiermee beschikbaar komende actuele kennis wordt actief gedeeld met de marktpartijen in de 'circulair inkopen pilots', waarmee deze de onderbouwing van hun claims kunnen verbeteren.
- c- *Analyse van praktijkcases van duurzaamheidsclaims van aanbieders*, aan te leveren door deelnemende marktpartijen in de diverse pilots. Dit is gericht op:
 - identificatie van worse en best cases;
 - validering van algemene vuistregels voor vraagarticulatie (deelproject -a-);
 - het vergroten van het vermogen van aanbieders (naar omvang, naar sector etc.) om solide claims te produceren en behoefte aan training, ondersteuning.De resultaten van deze analyses worden gekoppeld aan de bevindingen in deelproject -b- en resulteren in het ontwikkelen, testen en valideren van het *toetsingskader* voor de kwaliteitsbeoordeling van de claims.
- d- *Analyse van ervaringen en barrières bij de bedrijven en organisaties* (inkopers en aanbieders) in de pilotprojecten om op grote schaal over te stappen naar de nieuwe inkooppraktijk, zoals die is geschetst in de 1^e component van het raamwerk: 7R-vuistregels, omdraaiing bewijslast en nieuwe aanbestedingsprincipes. Deze analyse is gericht op de benodigde cultuur- en structuuromslag binnen zowel de inkopende als de aanbiedende organisatie. Het gaat hierbij om een analyse van de praktijk, die kan

worden vertaald in nadere aanscherping van de 1^e component (deelproject –a-) en dient als input voor de 4^e component (beleidsevaluatie).

- e- Het laatste onderdeel heeft betrekking op de 4^e component, de *beleidsevaluatie*. In het begin wordt informatie verzameld die het mogelijk maakt de *benchmarking* ten opzichte van gangbare 'hedendaagse standaard producten' mogelijk te maken en productgroepen te prioriteren ten opzichte momenteel reeds gerealiseerde niveaus van hergebruik en schaarste in grondstoffen. Ook de werkwijze om uit de te verzamelen casuïstiek van pilots de *aggregatie* naar totale impact mogelijk te maken, wordt hier uitgewerkt. Aan het eind van het 2-jarige project worden een totaalbeeld geschetst van de duurzaamheidsimpact, uitgewerkt naar de drie domeinen van duurzaamheid (PPP), uitgesplitst naar materiaalstromen, productengroepen en regio's.

Met de hier voorgestelde werkwijze voor het vervolg van het Circulair Inkopen beleid kan een breed gedragen methodologie worden ontwikkeld en ingevoerd die voldoet aan de gevraagde criteria (zie paragraaf 1) van brede toepasbaarheid op diverse productgroepen; vergelijkbare impactcijfers op de drie P's; betrouwbaarheid; benchmarking; efficiënt en praktisch toepasbaar; passend in de realiteit van inkooptrajecten en -processen en toepasbaar voor de hele Nederlandse praktijk van circulaire inkoop.

Ons advies is dat de thans verschillende actieve landelijke en regionale initiatieven (zie onder meer paragraaf 1) deze werkwijze in samenwerking mogelijk gaan maken.

